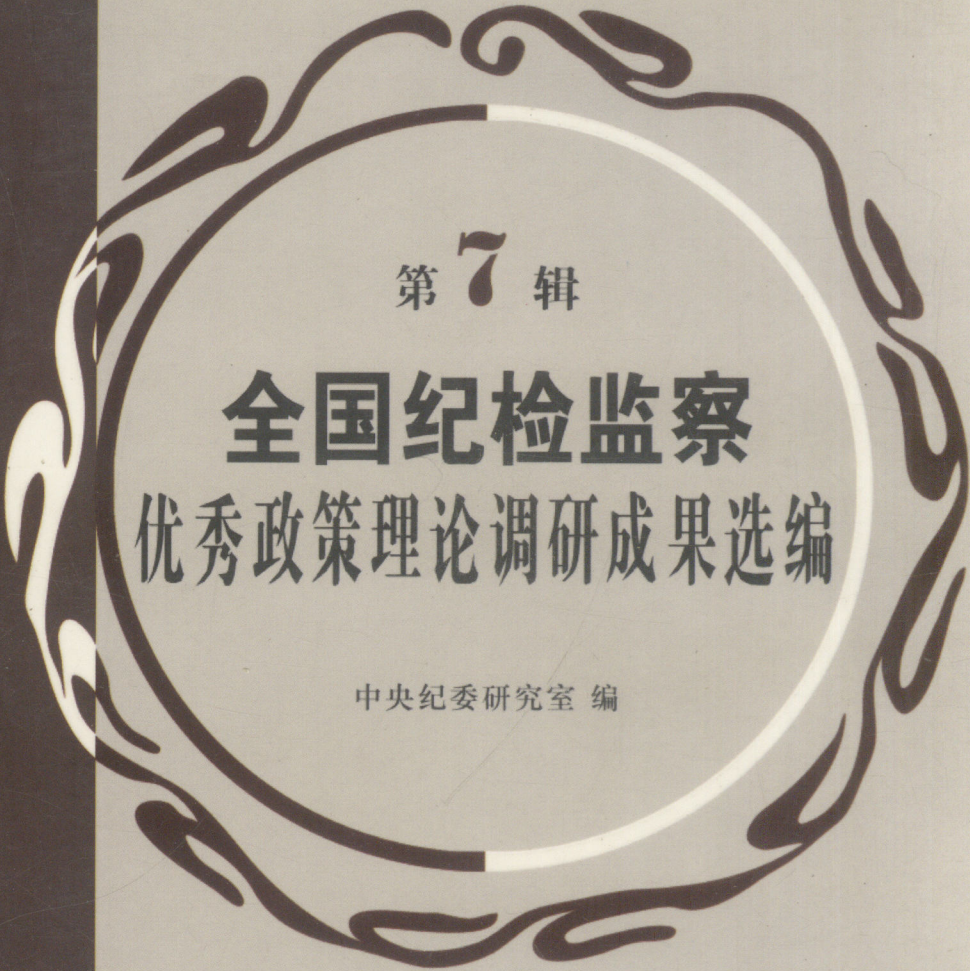




第7辑

全国纪检监察
优秀政策理论调研成果选编

中央纪委研究室 编

中国方正出版社

全国纪检监察优秀政策 理论调研成果选编

(第七辑)

中央纪委研究室 编

(内部发行)

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

全国纪检监察优秀政策理论调研成果选编 (第七辑) / 中央纪委研究室编. —北京: 中国方正出版社, 2007. 2

ISBN 7-80216-200-9

I. 全… II. 中… III. ①中国共产党—纪律检查—工作—理论调研—学习参考资料 ②中国共产党—监察—工作—理论调研—学习参考资料 IV. D219

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 082183 号

全国纪检监察优秀政策理论调研成果选编(第七辑)(内部发行)
中央纪委研究室 编

责任编辑: 王相国 谢文华

责任校对: 张 蓉

责任印制: 谢文华

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66560933 门市部: (010) 59596613

编辑部: (010) 59596620 出版部: (010) 66510958

网址: www.FZPress.com.cn

责编 E-mail: XWH@fzpress.com.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 保定星光印刷厂

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

印 张: 10.25

字 数: 220 千字

版 次: 2007 年 2 月第 1 版 2007 年 2 月河北第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 7-80216-200-9

定价: 22.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

出版说明

近年来，全国各地各部门积极开展政策研究、理论研究和调查研究，取得了一批纪检监察政策理论和调研成果，为开展党风廉政建设和反腐败工作提供了重要的智力支持。为了进一步推进反腐倡廉理论创新，中央纪委研究室从2006年上报的政策理论调研成果中选编了部分优秀理论文章和调研报告，编为《全国纪检监察优秀政策理论调研成果选编》（第七辑）予以出版。本辑共分7个专题，共计39篇、22万字。

为了加强反腐倡廉理论建设，我们还将继续择选部分优秀政策理论调研成果，陆续结集出版。相信这一系列成果的出版，会有助于进一步推动全国纪检监察调研工作的深入开展。

目 录

反腐倡廉重大理论问题研究

关于推进惩防体系建设的几点思考	
..... 甘肃省纪委、监察厅	1
在构建惩防体系中规范领导干部廉洁从政行为	
..... 广西壮族自治区纪委	9
我省惩防体系建设工作进展情况的调研报告	
..... 青海省纪委、监察厅调研组	19
构建“四道有效防线” 推进惩治和预防腐败	
体系建设	内蒙古自治区包头市纪委、监察局 30
深化财政管理制度改革 推进惩防腐败体系建设	
..... 驻财政部纪检组组长 金莲淑	40
如何在当前新形势下扎实推进惩治和预防	
腐败体系建设	西藏自治区纪委 陈 涛 45

农村基层党风廉政建设工作研究

系统谋划 整体推进 积极构建农村基层廉洁工程	
..... 浙江省纪委监委 张伟斌	52
加强农村基层党风廉政建设工作 为社会主义新农村	
建设提供坚强政治保证	河南省纪委研究室 60
由维护农村稳定向维护稳定与促进发展并重的转变	

——加强农村“三资”管理的调查与思考	
..... 河北省廊坊市委书记 王增力	72
必须重视和加强城市近郊村居党风廉政建设	
——济南市近郊村居党风廉政建设	
情况的调查与思考	
..... 山东省纪委研究室、济南市纪委研究室联合调查组	78
当前农村党风廉政建设存在的主要问题及对策建议	
..... 湖北省宜昌市纪委副书记、监察局长 沈东升	87
遵循规律 把握重点 为新农村建设提供纪律保证	
..... 四川省成都市纪委研究室	96

行政监察工作研究

加强制度和机制建设 确保全面履行行政监察职能	
..... 湖南省委副书记、省纪委书记 孙载夫	101
充分发挥行政监察职能作用 扎实推进廉政勤政建设	
——党的十六大以来河北省行政监察	
工作的实践与思考..... 河北省纪委研究室	113
湖北省开展行政监察工作的实践与对策	
..... 湖北省纪委调研室	124
全面履行行政监察职能 促进社会主义和谐	
社会建设的思考..... 贵州省纪委	133
运用信息技术手段 强化行政监察职能	
——深圳市行政审批电子监察系统建设情况汇报	
..... 广东省深圳市监察局	142
创新效能评估机制 强化机关基础工作	
..... 北京市丰台区纪委副书记、监察局局长 宋铁健	147

廉政文化建设问题研究

浙江廉政文化建设的实践与思考

- …………… 浙江省委副书记、省纪委书记 周国富 152
- 总结经验 把握规律 实现廉政文化建设的
可持续发展
- …………… 浙江省杭州市委副书记、市纪委书记 叶 明 165
- 关于廉政文化建设若干问题的探索与思考
- …………… 浙江省宁波市委副书记、市纪委书记 唐一军 172
- 廉政文化的先进性与廉政文化建设
- …………… 湖北省郧西县县委副书记、县纪委书记 李 跃 180
- 加强高校廉政文化建设 创造反腐倡廉良好环境
- …………… 西藏大学纪委 赵鹏程 186
- 关于廉政文化长效机制建设的几点思考
- …………… 江苏省淮安市纪委调查研究室 192

治理商业贿赂问题研究

治理商业贿赂的思考

- …………… 重庆市纪委研究室 198
- 治理商业贿赂的基本思路和对策研究
- 福建省治理商业贿赂情况调查
- …………… 福建省纪委政研室 206
- 进一步加大治理商业贿赂的工作力度
- …………… 广西壮族自治区纪委研究室 吕玉波 220
- 医药商业贿赂的表现、原因及治理对策思考
- …………… 湖南省纪委研究室 湘西自治州纪委 224
- 对在政府采购中预防商业贿赂的实践和建议

..... 辽宁省抚顺市纪委研究室 张 健	232
商业贿赂产生的原因、危害及治理建议	
..... 浙江省东阳市纪委副书记 王振尧	238

以改革统揽预防腐败工作研究

加强财政资金监管 从源头上防治腐败	
——萍乡市会计集中核算工作的调查报告	
..... 江西省委副书记、省纪委书记 傅克诚	244
加大从源头上预防腐败力度的探索与实践	
..... 河北省纪委研究室	252
发挥市场配置资源作用	
——福建省公共资源市场化配置的实践与思考	
..... 福建省纪委政策法规研究室	260
创新农村集体财务管理体制的有益探索	
——佛山市推行委托中介组织管理村级	
财务改革的调研报告	广东省纪委、监察厅 266
构建三大工作体系 加强建设项目监督	
——宁夏中卫市加强和改进建设项目监督	
管理工作的做法	宁夏回族自治区纪委政研室 274

反腐倡廉制度建设问题研究

用制度创新推进反腐倡廉工作	
——十六大以来湖北省反腐倡廉制度建设综述	
..... 湖北省纪委调研室	280

按照市场化、民主化、法制化要求积极推进	
反腐倡廉制度创新	
…………… 广东省纪委副秘书长、政研室主任 王兴宁	289
充分发挥制度建设在惩治和预防腐败中的	
保证作用 …………… 广西壮族自治区纪委、监察厅	298
关于构建惩防体系中制度创新问题的思考	
…………… 河南省纪委研究室	311

反腐倡廉重大理论问题研究

关于推进惩防体系建设的几点思考

甘肃省纪委、监察厅

适应形势的发展变化贯彻落实《实施纲要》、推进惩防体系建设，是纪检监察机关面临的重要理论和实践课题。根据中央纪委的部署，甘肃省纪委就推进惩防体系建设的对策和建议，进行了广泛深入的调查研究，形成了一些共识。

一、推进惩防体系建设，必须正确判断和把握形势的发展变化

正确判断和认识形势的发展变化，是推进惩防体系建设的重要基础和必要前提。这种判断和认识需要把握三点：

（一）充分认识推进惩防腐败体系建设的有利条件

《实施纲要》的制定和贯彻，使反腐倡廉工作的指导思想、战略方针、基本任务、领导体制、制度措施、工作领域等，在理论和实践上进一步得到坚持、完善和发展。特别是党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央提出了一系列重大战略思想，为推进惩防体系建设指明了方向；加强党的执政能力建设和先进性建设战略任务的实施以及保持共产党员先进性教育活动的开展，为推进惩防体系建设注入了新的活力；

科学发展观和“十一五”规划的全面贯彻实施，为推进惩防体系建设提供了更加坚实的物质基础、更加坚强的政治保障、更加深厚的文化背景和更加和谐的社会环境；改革开放的不断深化和社会主义市场经济体制的不断完善，为推进惩防体系建设特别是加大预防腐败力度创造了有利条件；坚持把解决损害群众利益的问题摆在突出位置，有利于建立健全人民群众支持和参与惩防体系建设的有效机制。推进惩防体系建设的条件更加完备、时机更加成熟。

（二）正确判断惩防体系建设面临的形势趋向

党的十六大以来，我们党紧密联系治国理政的实践，始终坚持立党为公、执政为民的本质要求，党风廉政建设和反腐败工作取得了重要进展，反腐倡廉总的形势是好的，人民群众在相当程度上是认可的。未来一段时间，惩防体系建设在整体向纵深推进的同时，可能面临两方面的情况：一方面，消极腐败问题将呈总体上逐步遏制但在一些领域易发多发的态势。“十一五”期间是我国改革与发展的“黄金期”，消极腐败问题随着经济社会全面协调可持续发展而逐步减退是必然趋势。同时，这一时期仍将是各种矛盾与问题的“凸显期”，由于公共服务不足、粗放型经济增长方式和结构性矛盾引发的资源环境瓶颈约束加剧、市场体系不健全、国有企业改革有待深化、行政管理体制改革滞后、区域经济发展不平衡等因素，就业、教育、医疗、环境保护、安全生产等领域侵害群众利益的问题仍将存在，权力干预市场、以权谋私、违法行政、执法不公、商业贿赂、侵吞国有资产等问题仍然比较突出，地方和部门本位主义以及搞“上有政策、下有对策”、“政绩工程”、弄虚作假等现象短期内难以根绝，工程建设、土地矿产、财政金融、产权交易、政府采购、干部人事等领域和垄断行业的违纪违法问题仍有可能易发多发。另一方面，消极腐败问题的表现形式将

发生一些新的变化。根据甘肃的情况，主要是经济违纪违法问题突出且个案金额增大，违纪违法案件向房地产等新经济领域扩展，群体性违纪违法案件居高不下，群众对农村基层干部利益分配、服务能力、公正办事的诉求增多，非物质贿赂、谋取“期权”利益和以集资建房、圈占耕地等貌似合法的手段侵占国家集体利益等违纪违法行为方式会逐步增多。

（三）高度重视惩防体系建设工作中存在的问题及其影响

从甘肃的情况看，当前存在的主要问题是：一些地方、部门和领导干部对贯彻《实施纲要》战略、全局意义认识不足，抓落实的工作不紧、不深、不实；有的过分强调注重预防而不自觉地放松了惩治，致使办案明显减少；廉政文化建设的长效机制尚未形成，反腐倡廉法制化水平较低，有些关键领域的改革进展较慢，各监督主体的作用及相互间的合力有待加强。

二、推进惩防体系建设，必须进一步完善和落实教育、制度、监督、改革、惩处等环节的工作

惩防体系建设是一项系统、艰巨的工程，必须坚持不懈地以教育为基础、制度为保证、监督为关键、改革为动力、惩处为警示，在协调落实的过程中不断根据形势发展变化赋予各项工作以新的内涵和要求。

（一）切实增强反腐倡廉教育的针对性和有效性

一是要坚持开展主题教育，丰富教育内容。近年来，甘肃省每年由省委统一部署，先后开展了两个条例、两个务必、学习贯彻党章、学习贯彻《实施纲要》等主题教育活动，收到了很好的效果。要坚持把主题教育作为反腐倡廉教育的经常性方式，深入开展《江泽民文选》学习教育活动和学习贯彻党章活动，对党员干部集中进行科学发展观的教育、树立正确的权力观利益观道德观群众观的教育、社会主义荣辱观的教育。二是要增强教育的针对性，分层分类施教。对党员领导干部以

增强立党为公、执政为民意识为目标,着重进行科学发展观、正确权力观和政绩观的教育;对农村基层党员干部以增强为民、务实、清廉意识为目标,着重进行依法办事和群众路线、群众观点、群众工作方法的教育;面向全党全社会的教育要以增强崇尚廉洁意识为目标,把党的路线方针政策的教育、理想信念和宗旨教育、遵纪守法的教育同社会公德、职业道德、家庭美德教育结合起来。三是要改进教育方式方法,提高教育效果。要坚持以正面教育为主,既要教育人、引领人、鼓舞人、鞭策人,又要尊重人、理解人、关心人、帮助人。要把反腐倡廉教纳入干部培训和党员经常性教育,建立规范、严格的教育目标考核机制和责任机制。要在发挥传统载体作用的同时,注重运用手机短信、公益广告等现代信息手段,加强反腐倡廉网络宣传教育阵地建设,提高教育的覆盖面和渗透力。

(二) 抓紧建立健全反腐倡廉制度体系

一是要抓紧健全相互衔接、配套的制度体系基本框架。从规范权力运行、科学民主决策和防止行为失范三个方面着眼,建立健全以民主集中制为基础的反腐倡廉基本制度、以规范国家工作人员从政行为为基础的反腐倡廉法规制度、以依纪依法查办案件为基础的惩处制度、以发挥纪委组织协调职能为基础的反腐倡廉领导体制和工作机制。二是要坚持上下结合、突出重点。中央和省一级应加快廉政立法进程,抓紧制定监督法、反洗钱法等反腐败方面的专门法律,重视反腐倡廉地方性法规建设;领导机关、领导部门要侧重于制度的宏观性、程序性,规定管权、管事、管人的大原则;基层单位要侧重于制度的实用性、操作性,针对容易发生问题的薄弱环节建章立制。当前,要重点加强重大决策、重要干部任免、重大项目建设、大额度资金使用等方面群众参与、公示论证、专家咨询、民主监督、集体决策、责任追究的制度。三是要抓紧抓实已有制度的

贯彻执行。开展对反腐倡廉法规制度执行情况的专项检查，坚决纠正有章不循、有纪有法不依和执纪执法失之于宽、失之于软的问题。

（三）进一步改进和完善监督工作

一是要突出监督的重点。继续加强对领导机关、领导干部特别是各级领导班子“一把手”的监督，强化对选人用人、资金使用、资产管理、资本运营等重点环节和部位权力运行的监督。要把对权力运行的监督同树立科学发展观、正确政绩观统一起来，督促各级领导干部既要按照科学执政、民主执政、依法执政的要求，按照民主集中制原则和法律法规赋予的职责正确履行职权，又要正确处理经济、社会、人文、环境的关系，对严重违背科学发展观和构建和谐社会要求的要坚决查处。二是要改进和完善监督方式。要加大巡视监督力度，逐步扩展巡视范围，注重对大中型国有企业和县（市、区）主要负责人的巡视监督。要进一步完善和落实党务、政务、村务、厂务公开制度，根据甘肃推行“四公开”的做法和经验，公开内容要由上级要求公开什么就公开什么向党员群众需要公开什么就公开什么转变，公开重点要由常规性工作向党员群众关心的实质性、敏感性问题转变，公开环节要由事后公开向事前、事中、事后全过程公开转变，公开形式要由定时定点公开向即时公开和多形式公开转变。要加强纪检监察机关和审计机关监督的权威性，纪检监察机关的监督要逐步从直接参与工程招投标、招生招干、土地出让、矿产开发等具体业务中退出来，侧重于对法律政策、决策程序、用权结果、廉政与效率的监督。三是要形成监督合力。建立和实行党委统一领导、纪委组织协调、各监督主体共同参与的监督工作联席会议制度，以党内监督为主导，支持和保障人大监督、行政监督、司法监督、民主监督、舆论监督更好地发挥作用，形成信息共享、协

调运作、相互促进的监督机制。

(四) 以改革的精神不断拓展防治腐败工作的领域

在政治领域,要深化行政审批制度、干部人事制度、财政管理体制、投资体制、司法体制的改革,建立健全防治权力滥用的有效机制。在经济领域,要更大程度地发挥市场配置资源的基础性作用,建立健全防治商业贿赂等违法行为的有效机制;深化公共资源配置机制的改革,适度分解一些部门、行业对资金、项目的审批权,压缩领导干部个人对政府投资、财政转移支付、扶贫项目等公共资源配置的裁定权,集中治理“跑项目”引发的各种不正之风。在文化领域,要结合党员干部不同的岗位特点和职业要求,建立健全符合“八荣八耻”标准的道德约束机制,完善企业和个人诚信监督与失信惩戒机制。在社会领域,要深化教育、医疗、食品药品、安全生产等领域的体制机制制度改革,健全和落实政府在公共管理、公共服务方面的责任机制,加强对行业协会和中介机构的监管,从根本上减少损害群众利益问题的发生。

(五) 强化查办违纪违法案件的工作

一是要切实解决在当前形势下保持惩治腐败工作力度的认识问题,真正做到治中有防、防中有治、治防结合。二是要明确今后一个时期的办案重点。重点查办发生在领导机关和领导干部中滥用权力、贪污贿赂、失职渎职、腐化堕落、违法行政的案件,严重侵害群众利益的案件,建设工程招标投标、政府采购、产权交易过程中“暗箱操作”、谋取非法利益和造成重大损失的案件,领导干部与不法商人相互勾结侵蚀国家和集体利益的案件,危害食品药品安全、生态环境的案(事)件和重大责任事故背后的腐败问题。三是要改进办案方法。对一些重大疑难案件和窝案串案,上级纪检监察机关要采取领办、督办、提上来办的办法进行查处;加强执纪执法机关的协调配

合，并从线索受理、调查取证、查结处理、案件移送、情况通报等方面对协调办案进行规范；在基层纪检监察机关要试行异地办案、联合办案、交叉办案等办法。四是要注重发挥办案工作的治本作用。对重大典型案件，要在提交案件调查报告的同时提交发案原因分析报告和整改建议的报告；对查办的所有案件，都要实行“四个一”的治本措施，即：每查办一起案件，都要对案件的原因和教训进行一次深刻的总结和分析，抓住典型案件对党员干部进行一次深刻的党性党风党纪教育，针对案件暴露出来的漏洞和薄弱环节制定落实一整套整改措施，结合案件教训的反思召开一次领导班子或党员干部的民主生活会。

三、推进惩防体系建设，必须研究解决实践中遇到的具体问题

推进惩防体系建设的过程，也是反腐倡廉实践不断发展的过程，有许多具体问题需要认真研究和解决。

（一）要研究解决丰富与发展惩防体系的问题

2005年以来，中央和中央纪委先后作出了加强农村基层党风廉政建设、治理商业贿赂、开展社会主义荣辱观教育等重大决策部署。随着形势的发展，惩防体系建设还会不断增加一些新的任务和要求。要把这些新任务、新要求纳入惩防体系建设的整体布局，每年结合反腐倡廉工作部署对惩防体系建设提出指导性意见或工作要点。

（二）要研究解决惩防体系建设工作机制问题

要抓紧建立责权分明的责任机制，使各级领导干部和有关部门把惩防体系建设变为自己的自觉行动；要通过规范和有效地督促检查，促进任务落实、责任落实、机制落实；要建立科学的考核标准，以领导干部履行职责情况为主要依据，实行严格的奖惩制度；要科学分析和判断反腐败工作形势，有针对性地采取措施，增强惩治和预防腐败工作的预见性；要动员

和组织各方面的力量，从人员、经费等方面形成长期、稳定、有效的保障机制。

（三）要研究解决强化纪委组织协调职能的问题

在纪检体制上，应考虑进行纪检机关垂直管理的可行性研究和试点工作；在机构设置上，应考虑试行省地县直属部门按行业类别联合派驻纪检组、乡镇一级按区域联片设立纪工委、有条件的村级组织建立监督委员会的办法；在职能设定上，应当赋予纪委相对独立的立案权、调查权和完整的处分权，以增强纪委组织协调和监督检查的权威性。